



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

Guillermo A. Somoza Colombani
Secretario de Justicia

Tel. (787) 723-4983
(787) 721-7771

27 de agosto de 2010

Lcda. Rhonda M. Castillo Gammill
Directora Ejecutiva
Autoridad del Puerto de las Américas
P.O. Box 1955344
San Juan, Puerto Rico 00919-5534

Consulta Núm. 10-36-B

Estimada licenciada Castillo Gammill:

I. INTRODUCCIÓN

Atendemos su comunicación mediante la cual nos solicita que analicemos si la Autoridad del Puerto de las Américas puede adoptar Reglamentos y Tarifas de la Autoridad de los Puertos sin necesidad de vista pública. La controversia surge debido a que se pretende transferir el control de las aguas navegables de la Bahía de Ponce, actualmente bajo la jurisdicción de la Autoridad de los Puertos, a la Autoridad del Puerto de las Américas y, a fin de simplificar el proceso de transferencia, se persigue adoptar en un principio las Reglas y Reglamentos que surgen de la *TariffM-I-6* y las tarifas de servicios portuarios de la Autoridad de los Puertos.

 Expuesta a grandes rasgos la situación presentada ante nuestra consideración, procederemos, en primer lugar, a examinar el derecho aplicable. Veamos.

II. DERECHO APLICABLE

La Autoridad de los Puertos de Puerto Rico es una corporación pública creada por la Ley Núm. 125 de 7 de mayo de 1942, según enmendada, conocida como "Ley de la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico" ("Ley Núm. 125"), 23 L.P.R.A. §§

331 et seq. La Autoridad de los Puertos está dirigida por una Junta de Directores integrada por el Secretario de Transportación y Obras Públicas, el Administrador de Fomento Económico, el Secretario de Comercio, el Director Ejecutivo de la Compañía de Turismo y un (1) ciudadano particular en representación del interés público. Este último será designado por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, por el término de cuatro (4) años y hasta que su sucesor sea designado. Art. 4 de la Ley Núm. 125,23 L.P.R.A. § 334.

Al presente, la Autoridad posee y opera las instalaciones portuarias en San Juan, incluyendo el viejo sector portuario, el área portuaria de Isla Grande y los muelles de Puerto Nuevo. Asimismo, administra los muelles de su propiedad en las zonas portuarias de Arecibo, Fajardo, Vieques, Culebra, Puerto las Mareas (Guayama), Guayanilla y Yabucoa. De otra parte, la Autoridad de Puertos administra y ejecuta la Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada, conocida como "Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico" ("Ley Núm. 151"),23 L.P.R.A. §§ 2101 et seq., que regula todo lo relacionado a la navegación y el tráfico marítimo en las aguas navegables de Puerto Rico y en sus puertos y muelles, así como el uso de terrenos en zonas portuarias.

Por otro lado, la Ley Núm. 171 de 11 agosto de 2002, según enmendada, conocida como "Ley de la Autoridad del Puerto de las Américas" ("Ley Núm. 171"), 23 L.P.R.A. §§ 2901 et seq., creó la Autoridad del Puerto de las Américas como una corporación pública independiente. Art. 3 de la Ley Núm. 171, 23 L.P.R.A. § 2902. Cabe mencionar que el Gobierno de Puerto Rico decidió establecer un puerto de trasbordo en el área sur de Puerto Rico a fin de lograr un puerto viable, de mayor capacidad y eficiencia, así como conseguir un crecimiento económico para Puerto Rico. Ante la necesidad de contar con una entidad gubernamental con facultad para entrar en los compromisos legales necesarios para llevar a cabo dicho proyecto, se creó la Autoridad del Puerto de las Américas ("APA"). Dicha corporación sería la responsable de seleccionar al desarrollador y operador del Puerto de las Américas, negociar los términos y condiciones del contrato con dicho desarrollador y operador, coordinar y supervisar el diseño, desarrollo, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento y administración del Puerto de las Américas, y reglamentar las actividades que tendrían lugar en dicho puerto. Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 171, 2002 L.P.R. 171. En consecuencia, se enmendó la Ley Núm. 151 para transferirle a la APA el control sobre, y la facultad de reglamentar, la navegación y el tráfico marítimo en las


¹ Véase <http://www.prpa.gobierno.pr/APMain.aspx>

aguas navegables adyacentes al Puerto de las Américas y las operaciones de dicho puerto. Concretamente, se enmendó el Artículo 2 de la Ley Núm. 151, la cual lee del siguiente modo:

La Autoridad tendrá control de la navegación y el tráfico marítimo en las aguas navegables de Puerto Rico y en sus puertos y muelles, según se provee en este capítulo, excepto en las aguas navegables y los puertos y muelles del Puerto de las Américas en los cuales el control lo tendrá la Autoridad del Puerto de las Américas o, por delegación de ésta, la entidad contratada.

23 L.P.R.A. § 2201.

Actualmente, es la Autoridad de los Puertos quien aún conserva la jurisdicción sobre dichas aguas, siendo la tarifa vigente la *Tariff M-1-6* (Tariff M-1-6, Rates Fees and Charges for the Use of the Public Marine Facilities and Port Services, Puerto Rico Ports Authority, (January 1,2004- December 31,2008». No obstante, la APA interesa tomar el control inmediato de las aguas navegables adyacentes al Puerto de las Américas.

De conformidad con el Artículo 6 de la Ley Núm. 171, la APA tiene, entre otras, las siguientes facultades:

(c) formular, adoptar, enmendar y derogar estatutos para la administración de sus asuntos corporativos y aquellas normas, reglas y reglamentos que fueren necesarios o pertinentes para ejercitar y desempeñar sus funciones, poderes y deberes;



(1) determinar, fijar, alterar, imponer, y cobrar tarifas, derechos, regalías, rentas y cualquier otro tipo de cargo o compensación por el uso de las instalaciones o servicios de la Autoridad y por los artículos vendidos, prestados o suministrados por la Autoridad y concederle a la entidad o entidades con la cual contrate la operación del Puerto bajo el Artículo 11 de esta Ley la facultad para determinar, alterar, imponer y cobrar tarifas, derechos, regalías, rentas y cualquier otro cargo o compensación por el uso de las instalaciones del Puerto o por los servicios que preste dicha entidad bajo las condiciones y

criterios establecidos en el contrato de operación con la Autoridad.

23 L.P.R.A. § 2905.

A fin de simplificar el proceso de transferencia de poderes, la APA interesa en principio adoptar las reglas y tarifas que surgen de la *TariffM-1-6* de la Autoridad de Puertos, para asegurar la continuidad de las operaciones hasta que la Junta apruebe las nuevas reglas y tarifas aplicables. Nos consulta si dicha adopción puede hacerse de forma expedita, sin la celebración de vista pública, mediante un anuncio de la transferencia de responsabilidad y el cobro tarifario mediante un edicto, la comunicación directa a los clientes usuales o potenciales y la publicación de un anuncio en la página electrónica de la APA. Además, solicita nuestro asesoramiento para cumplir con los requerimientos de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme" ("LPAU"), 3 L.P.R.A. §§ 2101 et seq. Veamos.

De conformidad con la *TariffM-1-6*, al presente, la Autoridad de Puertos puede ser responsable por sus propias acciones u omisiones negligentes que den lugar a la pérdida de cualquier mercancía que se esté cargando en sus facilidades, o por los daños o pérdida de mercancía ubicada en sus facilidades. La Autoridad de Puertos también podría incurrir en responsabilidad por retraso, pérdida o daño provocado por huelgas, sabotaje o motines, entre otros. Véase Art. 3.0.3.1 de la *TariffM-1-6*.²

Por otro lado, los usuarios de las facilidades deben proporcionar a la Autoridad de Puertos una fianza, asegurando a la Autoridad de Puertos contra pérdida de dinero e indemnizándola por el pago total de las facturas que se acumulen como resultado de los servicios rendidos por la Autoridad. Véase Art. 3.0.5 de la *TariffM-1-6*.³

² "Except as may be caused by their own negligent acts or omissions the Ports Authority shall not be responsible for loss of any freight being loaded at the facilities, not for damage to or loss of freight on or in its facilities, by fire, leakage or discharge or water from fire protection [...]". Art. 3.0.3.1 de la *TariffM-I-6*.

³ "Users of the Puerto Rico Ports Authority facilities are required to furnish the Authority with an Indemnity Bond or Letter of Credit, insuring the Authority against losses of any funds and indemnifying the Authority in full for the payment of bills that accrue as a result of dockage, cargo and passenger wharfage, water, sales, storage, rentals **leases, warehousing, demurrage, electric current and any other charges that may accrue for services rendered by the Authority**". Art. 3.0.5 de la *TariffM-I-6*.

Por otra parte, el Artículo 3.0.8 de la *TariffM-1-6* dispone que la Autoridad de Puertos tiene el control de la asignación de espacios en su propiedad.⁴ Igualmente, se establece en el Artículo 3.0.16 que es ilegal que cualquier persona lleve un negocio en las propiedades de la Autoridad de Puertos sin obtener un permiso previo de la Autoridad de Puertos, tal y como requiere la *TariffM-1-6* o cualquier otro reglamento.⁵

En definitiva, podemos observar que la *TariffM-1-6* no sólo establece las tarifas aplicables a los distintos servicios, sino que impone ciertos derechos y obligaciones a terceros en cuanto a la Autoridad de Puertos. Se establece así, que la entidad responsable ante ciertas incidencias es la Autoridad de Puertos, y que los clientes tienen que cumplir ciertas obligaciones en relación con dicho organismo. En el caso que nos ocupa, el cambio propuesto consiste en transferir a la APA la jurisdicción sobre todo el área marítima de la Bahía de Ponce, que actualmente se encuentra bajo la jurisdicción de la Autoridad de Puertos. Esto implica que hay una transferencia de responsabilidad a la APA en cuanto a las incidencias que puedan ocurrir en las facilidades que ahora estarían bajo su control. Igualmente, hay una transferencia en cuanto a la entidad encargada de procesar permisos, de recibir los pagos, y de ser objeto de los seguros expedidos por los clientes, entre muchas otras cosas.

La adopción del *TariffM-1-6* no sólo conlleva, por tanto, acoger el precio de las tarifas aplicadas actualmente por la Autoridad de Puertos, sino que acarrea una serie de implicaciones legales importantes que deben ser dadas a conocer al público en general.

En este sentido, el propósito central para la aprobación de la LPAU fue disponer un cuerpo de reglas mínimas que proveyeran uniformidad al proceso decisorio y reglamentario de la administración pública. Con ella se creó un andamiaje de reglas que **deben observarse por toda agencia al formular reglas y reglamentos que definan los derechos y deberes de la ciudadanía**, y al adjudicar los derechos y deberes de personas particulares. La LPAU aplica “a todos los procedimientos administrativos conducidos ante todas las agencias que no estén expresamente excluidos”. Seco 1.4 de la LPAU, 3 L.P.R.A. § 2103. Op. Seco Just. de 1 de marzo

⁴ "The Ports Authority shall control the allocation of all space, covered or open on its properties". Art. 3.0.8 de la *TariffM-1-6*.

⁵ "It is unlawful for any person to solicit or carry on any business on the Authority property without previously obtaining a permit from the Puerto Rico Ports Authority as required by this tariff or any other regulation". Art. 3.016 de la *TariffM-1-6*.

de 2010, Consulta Núm. 10-178-A. La APA no está excluida de la LPAU y le son aplicables las disposiciones de este estatuto.⁶

La APA tiene la obligación en ley de generar la reglamentación necesaria para la administración de sus asuntos y negocios y prescribir reglas, reglamentos y normas en relación con el ejercicio de sus funciones y deberes. En el presente caso, aunque pretenda mantener los mismos términos que contiene la *TarijJM-1-6* para aplicarlo al área bajo su jurisdicción, no puede simplemente manifestar su adhesión al mismo o registrarse por él sin llevar a cabo un procedimiento de adopción de Reglamento. Así, aunque se limite a reiterar las mismas reglas, opinamos que debe emitir su propia reglamentación haciendo suyos los términos contenidos en la *TarijJM-1-6* y modificando toda la información que corresponda. Dicho proceso debe seguir el trámite dispuesto en las Secciones 2.1 y 2.2 de la LPAU, las cuales establecen lo siguiente:

Siempre que la agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, publicará un aviso en español y en inglés en no menos de un periódico de circulación general en Puerto Rico y en español e inglés en la Red de Internet. Disponiéndose, que si la adopción, enmienda, o derogación de la regla o reglamento afecta a una comunidad de residentes en específico, la agencia deberá publicar, además, el mismo aviso en un periódico regional que circule en el área donde ubique dicha comunidad. El aviso contendrá un resumen o explicación breve de los propósitos de la propuesta acción, una cita de la adopción legal que autoriza dicha acción y la forma, el sitio, los días y las horas en que se podrán someter comentarios por escrito o por correo electrónico, o solicitar por escrito una vista oral sobre la propuesta acción con los fundamentos que a juicio del solicitante hagan necesaria la concesión de dicha vista oral e indicará el lugar físico y la dirección electrónica dónde estará disponible al

6 En la Op. Seco Just. de 1 de marzo de 2010, se citó lo siguiente en cuanto a la definición del término "agencia" contenido en la LPAU:

Conforme a lo anterior, y para asegurar que la mayor parte del Gobierno estuviera cubierto, la LPAU adoptó la definición más dilatada del término "agencia". La Sección 1.3(a) de la LPAU, 3 L.P.R.A. § 2102(a), dispone que:

(a) Agencia - Significa cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, corporación pública, **comisión, oficina independiente, división, administración negociado, departamento, autoridad,** funcionario, persona, entidad o cualquier instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico **o organismo administrativo autorizado por ley a llevar a cabo funciones de reglamentar, investigar, o que pueda emitir una decisión, o con facultades para expedir licencias, certificados, permisos, concesiones, acreditaciones, privilegios, franquicias, acusar o adjudicar**

público el texto completo de la reglamentación a adoptarse. Al recibir comentarios por correo electrónico, la agencia acusará recibo de los mismos por correo electrónico dentro de dos (2) días laborables de su recibo. El aviso publicado en el periódico contendrá, además, la dirección electrónica de la página donde la agencia que haya elegido se publica el aviso en la Red y el texto completo de la reglamentación.

La agencia proveerá oportunidad para someter comentarios por escrito durante un término no menor de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la publicación del aviso.

3 L.P.R.A. §§ 2121-2122. (Énfasis suplido).

Por otra parte, la Sección 2.3 de la LPAU **establece que las agencias podrán citar a vista pública, discrecionalmente, o si su ley orgánica u otra ley la hacen mandatoria.** 3 L.P.R.A. § 2123.

Asimismo, es importante señalar que la Sección 2.13 de la LPAU, establece que:



Las disposiciones de las secs. **2121, 2122, 2123 Y 2128** de este título **podrán obviarse en todos aquellos casos en que el Gobernador certifique que, debido a una emergencia o a cualquier otra circunstancia que lo exija,** los intereses públicos requieren que el reglamento o enmienda al mismo empiece a regir sin la dilación que requieren las secs. 2121, 2122, 2123 Y 2128 de este título. En todos estos casos, el reglamento o la enmienda al mismo, junto con la copia de la certificación del Gobernador, serán radicados por el Secretario. Una vez así radicado el reglamento, o la enmienda al mismo, la agencia dará cumplimiento a lo dispuesto en las secs. 2121, 2122 Y 2123 de este título, y, de determinar modificaciones o enmiendas al reglamento radicado al amparo de esta sección, radicará las mismas en la oficina del Secretario de Estado, y se le dará cumplimiento a lo dispuesto en la seco 2128 de este título.

3 L.P.R.A. § 2133 (Énfasis suplido).

Así pues, si usted entiende que existe una situación que amerite que el señor Gobernador certifique que el reglamento en cuestión debe entrar en vigor

inmediatamente, conforme a la citada Sección 2.13 de LPAU, sugerimos que realice el trámite correspondiente a través de la Oficina del Gobernador de Puerto Rico.

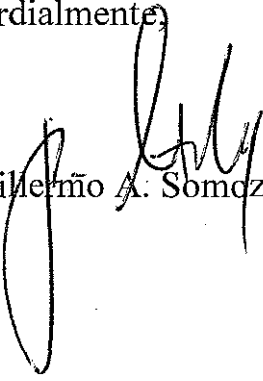
III. CONCLUSIÓN

Luego del análisis legal que precede, podemos concluir que la APA es una corporación pública que cae bajo el ámbito de la LPAU y, por tanto, al emitir una reglamentación que defina derechos y obligaciones de la ciudadanía, debe cumplir con los requisitos impuestos por sus Secciones 2.1 y siguientes.

En relación con la controversia ante nos, consideramos que si la APA interesa acoger los términos *Tariff M-1-6*, no puede limitarse a hacer un aviso público remitiéndose a dichas reglas, sino que debe hacerlas suyas mediante la adopción de su propio reglamento. Dado que la *Tariff M-1-6* contiene numerosas disposiciones que impactan a la ciudadanía y, por tanto, no se trata de una reglamentación interna, la APA está obligada a cumplir con los requisitos que dispone la LPAU para la emisión de reglamentos.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,


Guillermo A. Somoza Colombani